

# SOBRE DESCONEXÕES E HIATOS: UMA ANÁLISE DE CAPACIDADES ESTATAIS E FINANÇAS PÚBLICAS EM MUNICÍPIOS BRASILEIROS

**ABOUT DISCONNECTIONS AND GAPS: AN ANALYSIS OF STATE CAPACITY AND PUBLIC FINANCES IN BRAZILIAN MUNICIPALITIES**

**ACERCA DE DESCONEXIONES Y BRECHAS: UN ANÁLISIS DE CAPACIDADES ESTATALES Y FINANZAS MUNICIPALES EN MUNICIPIOS BRASILEÑOS**

## RESUMO

A autonomia política, administrativa e financeira municipal, consagrada na Constituição Federal (CF) de 1988, apoiou-se no pressuposto de que descentralização ampliaria democracia e eficiência fiscal. O artigo analisa a relação entre gestão pública e *performance* fiscal municipal, com suporte teórico na literatura sobre capacidades estatais, considerando quatro dimensões – administrativa, técnica, institucional e política – para embasar a definição das variáveis explicativas. Capacidade administrativa avalia a estrutura organizacional – número de servidores *per capita*, realizar licitações e atender aos cidadãos – para executar funções e serviços públicos essenciais. Capacidade técnica trata das habilidades para formular e gerir políticas e depende da qualificação dos recursos humanos e do planejamento municipal, por exemplo. Capacidade institucional trata do poder para legislar sobre regulações que afetam o comportamento dos atores econômicos e influenciam a *performance* fiscal local (por exemplo, plano diretor, lei de zoneamento urbano e taxa de contribuição de melhoria). Capacidade política analisa como o governo municipal estabelece canais de interlocução para lidar com demandas sociais por meio de conselhos de políticas públicas e consórcios intermunicipais. Cada dimensão gerou uma hipótese testada por uma regressão multivariada com erros robustos. O estudo contribui para a literatura ao evidenciar as dificuldades e limitações de capacidades estatais municipais para influenciar a melhora da sua gestão fiscal. Em face das lacunas econômicas, financeiras e institucionais municipais, qualificar suas capacidades estatais segue sendo um hiato e uma desconexão a ser preenchida na Federação brasileira.

**PALAVRAS-CHAVE:** gestão municipal, receitas próprias, despesas correntes, capacidades estatais, federalismo.

**Eduardo José Grin<sup>1</sup>**

eduardo.grin@fgv.br

ORCID: 0000-0002-0488-8487

**Alex Bruno do Nascimento<sup>2</sup>**

alexbruno.fmn@gmail.com

ORCID: 0000-0001-9860-7350

**Fernando Luiz Abrucio<sup>1</sup>**

fabrucio@gmail.com

ORCID: 0000-0002-3883-9915

**Antônio Sérgio Araújo Fernandes<sup>3</sup>**

asaferna@outlook.com

ORCID: 0000-0002-4171-7759

<sup>1</sup> Fundação Getulio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil

<sup>2</sup> Universidade Federal de Campina Grande, Campina Grande, PB, Brasil

<sup>3</sup> Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração, Salvador, BA, Brasil

Submetido 15.06.2018. Aprovado 23.11.2018

Avaliado pelo processo de *double blind review*. Editores convidados: Arnaldo Mauerberg Jr., José Roberto Afonso e Sol Garson.

DOI: <http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v23n76.75417>

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

**ABSTRACT**

*The municipal political, administrative and financial autonomy, enshrined in the Federal Constitution of 1988, was based on the assumption that decentralization would expand democracy and fiscal efficiency. The article analyzes the relationship between public management and municipal fiscal performance with theoretical support in the literature on state capacities, considering four dimensions - administrative, technical, institutional and political - to support the definition of explanatory variables. Administrative capacity assesses organizational structure - number of public employees per capita, conducting bids and serving citizens - to perform essential public services and functions. Technical capacity addresses the skills to formulate and manage policies and depends on the qualification of human resources and municipal planning, for example. Institutional capacity addresses the power to legislate on regulations that affect the behavior of social and economic actors, and influence local fiscal performance (eg, master plan, zoning law and improvement contribution rate). Political capacity analyzes how the municipal government establishes channels of dialogue to deal with social demands through public policy councils and inter-municipal consortia. Each dimension generated a hypothesis tested by a multivariate regression with robust errors. The study contributes to the literature by highlighting the difficulties and limitations of state capacities in municipalities to influence the improvement of its fiscal management. In face of economic, financial and institutional gaps, qualifying its state capacities continues to be a hiatus and a disconnection to be filled in the Brazilian Federation.*

**KEYWORDS:** *Municipal management, own source revenue, current expenditure, state capacity, federalism.*

**RESUMEN**

*La autonomía política, administrativa y financiera municipal, consagrada en la Constitución Federal de 1988, se apoyó en que la descentralización ampliaría la democracia y la eficiencia fiscal. El artículo analiza la relación entre la gestión pública y el desempeño fiscal municipal con soporte teórico en la literatura sobre capacidades estatales, considerando cuatro dimensiones — administrativa, técnica, institucional y política — para determinar la definición de las variables explicativas. La capacidad administrativa evalúa la estructura organizativa — número de servidores per cápita, realizar licitaciones y atender a los ciudadanos — para ejecutar funciones y servicios públicos esenciales. La capacidad técnica se ocupa de las habilidades para formular y gestionar políticas y depende de la calificación de los recursos humanos y de la planificación municipal, por ejemplo. La capacidad institucional trata del poder para legislar sobre regulaciones que afectan el comportamiento de los actores económicos e que influyen el desempeño fiscal local (por ejemplo, plan director, ley de zonificación urbana y tasa de contribución de mejora). La capacidad política analiza cómo el gobierno municipal establece canales de interlocución para lidiar con demandas sociales por medio de consejos de políticas públicas y consorcios intermunicipales. Cada dimensión generó una hipótesis probada por una regresión multivariada con errores robustos. El estudio contribuye a la literatura al evidenciar las dificultades y limitaciones de capacidades estatales municipales para influir en la mejora de su gestión fiscal. En vista de las vacíos económicos, financieros e institucionales municipales, calificar sus capacidades estatales sigue siendo un hiato y una desconexión a ser completada en la Federación brasileña.*

**PALABRAS-CLAVE:** *Gestión municipal, ingresos propios, gastos corrientes, capacidades estatales, federalismo.*

**INTRODUÇÃO**

A autonomia política, administrativa e financeira dos municípios consagrada na CF de 1988 foi uma das inovações centrais do federalismo brasileiro. O pressuposto de que a descentralização viria associada com mais democracia e eficiência fiscal no plano local fundamentou esse novo *status* federativo municipal. Contudo, uma questão-chave nessa engenharia institucional reside na baixa capacidade administrativa local. Não

há garantia intrínseca à autonomia dos municípios que os torne responsáveis e determinados a administrar com eficiência. Essa autonomia pode gerar resultados opostos, sobretudo na gestão fiscal não tão responsável (Arretche, 2003).

A baixa qualidade das burocracias municipal tornou-se um efeito não antecipado da descentralização, que se aprofundou à medida que as atribuições continuaram a ser assumidas localmente (Melo, 1996; Souza & Car-

valho, 1999). A descentralização passou a conviver com *deficits* na estrutura administrativa municipal, e o seu êxito ficou condicionado às imitações institucionais e financeiras locais para responder aos encargos assumidos (Abrucio, 2005; Affonso, 1996; Kugelmas & Sola, 1999; Souza, 2005). Especificamente, “carências de ordem financeira estão comumente associadas a carências de capacitação técnico-administrativas [...]” (Grin & Abrucio, 2018a; Souza & Carvalho, 1999, p. 204).

Este artigo contribui para ampliar esse debate empírica e analiticamente ainda pouco explorado na literatura sobre governos locais no Brasil: a relação entre gestão pública e finanças públicas. Embora o tema já seja objeto de análise de outros trabalhos (Gerigk & Clemente, 2012), a originalidade deste estudo reside em identificar, com base em um modelo econométrico, se capacidades estatais municipais permitem explicar a situação fiscal em nível local. Busca-se identificar se a autonomia administrativa e política dos municípios como ente federativo, consagrada na CF de 1988, vem acompanhada de sua modernização administrativa e institucional e pode ser associada ao seu desempenho fiscal.

A pesquisa visa ampliar o conhecimento sobre as finanças municipais ao propor um modelo de análise que identifica variáveis administrativas, técnicas, institucionais e políticas, procurando avaliar seu efeito sobre a gestão fiscal. Além do interesse acadêmico, os resultados do trabalho são úteis para administradores municipais, entidades de representação, como as associações de municípios, e especialistas do setor, ao indicar áreas onde se faz necessário melhorar a

qualidade da gestão fiscal.

Trata-se de um tema que pede mais investigações, pois sobretudo as áreas de administração pública e ciência política têm se concentrado na investigação do poder local, enfatizando questões como participação cidadã. Por outro lado, a literatura que relaciona e descentralização de políticas e capacidades administrativas municipais (Abrucio, 2005; Arretche, 1999; Melo, 1996) concorda que existem essas carências no âmbito local. Mas, ainda assim, não aborda a capacidade de gestão municipal como fator condicionante dos resultados alcançados no plano fiscal. Outrossim, os trabalhos que adotam o referencial teórico de capacidades estatais têm priorizado a análise da administração pública federal (Gomide & Pires, 2014). Este artigo traz essa discussão para o plano da gestão municipal.

Decerto que seria equivocado compreender capacidades estatais municipais como um pacote de instrumentos separados da ampliação da democracia e descentralização política e administrativa. Contudo, existem dimensões de gestão administrativa e capacidades políticas que podem ser analisadas em nível local, visando identificar seus efeitos na administração municipal. Isso pode ser visto na experiência internacional. Por exemplo, a elevação do profissionalismo foi uma das razões para as municipalidades mexicanas tornarem-se mais conscientes dos benefícios de instrumentos de gestão como o planejamento estratégico (Grindle, 2006).

Essa será a abordagem deste artigo: identificar variáveis de capacidade estatal locais e analisar seus impactos na *performance* da

gestão fiscal. O trabalho assume a descentralização e a autonomia municipal como um contexto comum a todos os municípios, mas essa não é base explicativa utilizada, pois teoricamente se apoia na literatura sobre capacidades estatais. O argumento central é simples: sendo os municípios autônomos administrativa, política e financeiramente, quanto mais desenvolvidas forem suas capacidades estatais, maior será sua associação com a *performance* fiscal. A pesquisa analisa o desempenho fiscal com base em fatores explicativos de ordem local controlado por variáveis socioeconômicas, demográficas, econômicas e políticas municipais e transferências intergovernamentais. Essa proposição geral será testada por meio de quatro hipóteses derivadas das dimensões do conceito de capacidade estatal.

Para tratar desse tema e analisar o objeto da pesquisa, o artigo está assim organizado, além desta introdução: a primeira seção revisa a literatura sobre capacidades estatais, enfatizando tratar-se de um conceito multidimensional, com ênfase para as dimensões administrativa/técnica e política/institucional; a segunda parte aborda os procedimentos metodológicos e o desenho da pesquisa, que se apoia em uma regressão multivariada para testar quatro hipóteses; a terceira seção discute os resultados e analisa como variáveis independentes de capacidade estatal municipal afetam as variáveis dependentes relativas a gestão fiscal; e a última seção apresenta as conclusões da pesquisa.

## **CAPACIDADES ESTATAIS: DIMENSÕES ESTRUTURANTES**

Há uma abundante literatura argumentando

que maiores níveis de capacidade estatal manejada pelos governos geram mais recursos para definirem suas agendas com autonomia perante constrangimentos sociais e políticos. Mas essa visão geral é insuficiente, pois capacidade estatal precisa ser abordada de maneira multidimensional (Cingolani, 2013; Grin, 2012).

Nessa linha, o conceito possui quatro dimensões: a) capacidade administrativa: estrutura organizacional para executar funções essenciais e a prestação de serviços públicos; b) capacidade técnica: habilidades para formular e gerenciar políticas; c) capacidade institucional: definição de “regras do jogo” relativas a regulação econômica e comportamento político dos atores sociais; d) capacidade política: estabelecimento de canais legítimos e eficazes para lidar com demandas sociais (Grindle, 1996). Putnam (2006) também utiliza o conceito de maneira multidimensional ao propor 12 indicadores para avaliar “capacidades institucionais”, pois “a eficácia de uma instituição depende de sua capacidade de conduzir bem seus negócios internos” (p. 79).

Capacidade política e institucional e capacidade administrativa e técnica definem as possibilidades de “poder infraestrutural” (Mann, 1984) para o Estado implementar suas ações junto à sociedade. Por isso, importa identificar os aspectos essenciais da efetividade burocrática, responsáveis por gerar coesão administrativa (coerência interna) e as formas pelas quais o Estado atua junto à sociedade (conexão externa). A capacidade transformadora do Estado depende desse duplo modo de agir que Evans (1995) chama de autonomia inserida.

### *Capacidades administrativa e técnicas*

Para Kjaer, Hansen e Thomsen (2002) e Skocpol (2002), existem “capacidades centrais” para a organização estatal, como competências administrativas, gestão de pessoas, extração de impostos, planejamento governamental para implementar políticas públicas e prestação de serviços (Grindle, 2006). Bownan e Kearney (1988) enfatizam que gestão da informação, estrutura organizacional, modelo de gestão, responsividade burocrática e formas de comunicação institucional são indispensáveis.

Na perspectiva administrativa e técnica, destacam-se os estudos sobre a importância da capacidade organizacional e burocracias profissionais compostas por funcionários recrutados segundo critérios meritocráticos (Evans & Rauch, 2014; Geddes, 1994; Sikkink, 1991; Skowronek, 1984). O Estado pode atingir suas metas se for dotado de fundamentos essenciais, como servidores qualificados e recursos financeiros, para expandir a eficácia da sua ação junto à sociedade (Skocpol, 2002). No Brasil há uma tendência de alterações nas estruturas municipais de gestão estimulada por exigência federal para aprimorarem sua capacidade organizacional visando gerenciar e executar os recursos das transferências intergovernamentais (Bichir, 2011).

Daí a relevância de investigar se existem recursos estatais cuja ausência ou presença são críticas para os governos levarem a cabo suas tarefas (Evans, Rueschmeyer, & Skocpol, 2002). Capacidades fiscais e administrativas atendem a várias atividades e são determinantes para analisar a força dos governos. A capacidade de mobilizar re-

ceitas fiscais é a base das capacidades do Estado (Cárdenas, 2010; Kjaer et al., 2002). No coração da capacidade do Estado, está aquela que recolhe impostos da sociedade para financiar bens públicos e gerar receitas fiscais (Besley & Persson, 2009; Dincecco & Prado, 2012; Levi, 1988).

A construção do Estado deve ser fortalecida diante de “deseconomias administrativas e organizacionais” que afetam seu desempenho. Construir capacidades burocráticas não é uma estratégia conservadora, pois gera retorno político aos governos (Evans, 1993, 2003). Assim, burocracia profissional e qualificada e eficácia governamental são essenciais para implementar políticas públicas (Cárdenas, 2010; Hanson & Sigman, 2011; Kocher, 2010). Contudo, Marengo (2017) mostra que a gestão municipal “se apresenta sob a forma de um compósito de perfis weberianos, gerenciais e patronagem na configuração de administrações públicas em contexto como o brasileiro” (p. 1047).

Os argumentos de Hildebrand e Grindle (1997) e Geddes (1994) são similares: construir capacidades aumenta o desempenho governamental e requer reforçar atributos de competência gerencial, técnica e administrativa. Nessa linha, três ações são relevantes: recursos humanos (provisão e capacitação); desenvolvimento organizacional (novas estruturas administrativas e recursos materiais e tecnológicos) e fortalecimento dos sistemas (administrativos, orçamentários, por exemplo).

Geddes (1990, 1994) e Skowronek (1984) também associam capacidade administrativa com dispositivos para tributar e tomar decisões burocráticas eficazes. Para Kos-

cher (2010), recursos são necessários para alcançar os objetivos das políticas públicas. Governos mais capacitados nesse quesito terão mais sucesso em atingir seus fins. A capacidade estatal, portanto, torna-se sinônimo de *expertise* para governar e implementar políticas (Cárdenas, 2010; Geddes, 1994).

Com base no exposto, é importante destacar três fatores sobre o papel das estruturas administrativas e técnicas do Estado: organizacional, processual e intelectual (Sikkink & Wolfson, 1993; Skowronek, 1984). O primeiro mede a magnitude da administração pública (número de servidores públicos); a segunda, a infraestrutura institucional (especialização técnica e institucional em atividades-chave); o terceiro enfatiza a gestão de pessoal (carreira, desenvolvimento de perícia técnica e estabilidade de emprego). Altos níveis na alocação desses três atributos garantem eficiência administrativa para o aparato estatal implementar seus objetivos (Sikkink & Wolfson, 1993).

Para este estudo, essas dimensões de análise são úteis para discutir se a autonomia administrativa consagrada na CF de 1988, em um contexto de descentralização de políticas, foi acompanhada da modernização da gestão municipal. Sobretudo, se “capacidades centrais” como arrecadação tributária própria, cadastros atualizados do ISS, planta genérica de valores para a cobrança do IPTU e quantidade de servidores *per capita* podem ser associadas com a *performance* fiscal municipal.

### *Capacidade política e institucional*

A ênfase recai sobre a abordagem rela-

cional, visando analisar as conexões entre Estado e atores sociais, e, por essa razão, são chamadas de “capacidades geradoras de arranjos societais” (Kjaer et al., 2002). O caráter “relacional” transcende as capacidades administrativas e burocráticas (Cingolani, 2013; Evans, 1995; Skowronek, 1984; Tobelem, 1992). Portanto, seria equivocado tomar como sinônimos capacidade administrativa e capacidade estatal, pois o espaço das políticas públicas é inerentemente relacional entre Estado e sociedade (Repetto, 2004). Na mesma linha, seguem Gomide e Pires (2014): a dimensão política trata das habilidades da burocracia estatal em expandir os canais de interlocução e negociação com atores sociais.

Não se trata de controle social, mas, sim, da coordenação de atividades em conjunto com organizações civis e econômicas. Capacidade política significa que governos produzem políticas em cooperação com grupos sociais organizados (Evans, 1995; Hilderbrand & Grindle, 1997; Weiss, 1998). Resultados das políticas públicas dependem de instituições externas ao Estado, mas que o influenciam fortemente. Esses arranjos de mediação institucionalizada servem para que o Estado cumpra sua função de filtro na relação com a sociedade (O'Donnell, 2009). Essa dimensão é mais do que eficiência ou eficácia burocrática e mais próxima da *accountability* governamental, pois depende da vontade política do Estado de promover essa dinâmica relacional, que também pode ser estendida para outros formatos de cooperação horizontal, como consórcios.

Capacidade estatal materializa-se não apenas por sua face técnico-administrativa, mas também pela dimensão política e institucio-

nal, que estabelece vínculos com atores não estatais para ampliar a capacidade de ação da sociedade (Bertranou, 2012). Trata-se de unificar em um modelo analítico profundidade institucional (capacidade de regulação por meio da ação das burocracias estatais) e imersão (relações com os atores sociais) (Weiss, 1998).

Nesta investigação, essas dimensões são úteis para analisar como os municípios valem-se de sua autonomia política como ente federativo para definirem “regras do jogo”, como a legislação que influencia o comportamento de atores sociais (plano diretor, taxa de contribuição de melhorias e lei de zoneamento urbano, por exemplo, que impactam sua gestão fiscal). Quanto à capacidade de constituir arranjos institucionalizados de cooperação e mediação, a CF de 1988 e normas infraconstitucionais exigem a implantação de arenas de pactuação com atores sociais (como são os conselhos de políticas públicas) e facultam organizar fóruns horizontais de relações intergovernamentais (como são os consórcios intermunicipais).

Com base na revisão da literatura e sua associação com as características municipais, o argumento teórico é simples: quanto mais as localidades dispuserem de capacidades estatais, mais qualificada será a sua gestão fiscal. Essa proposição se desdobra em

quatro hipóteses, visando testar todas as dimensões do conceito:

H1: Quanto mais fortalecidas as capacidades administrativas, maior o desempenho fiscal municipal.

H2: Quanto mais capacitada tecnicamente for a gestão municipal, mais resultados serão obtidos na sua administração financeira.

H3: Municípios com maior desenvolvimento institucional possuem uma *performance* mais qualificada na sua gestão fiscal.

H4: Instâncias de controle social e a participação em consórcios intermunicipais ampliam a capacidade política municipal e afetam positivamente sua administração fiscal.

Teoricamente, as quatro hipóteses expressam as dimensões do conceito de capacidade estatal, visando preencher uma lacuna nos estudos sobre os municípios brasileiros. Nesse sentido, propõe-se um modelo de análise que pode ser replicado em outras investigações, enfocadas em explicar como fatores políticos, técnicos, administrativos e institucionais influenciam a *performance* da gestão municipal. Ademais, a análise e mensuração das capacidades estatais de governos subnacionais é uma área em que se faz necessário introduzir avanços metodológicos (Cingolani, 2013).

O Quadro 1 associa cada hipótese com a literatura e os resultados esperados.

Quadro 1. Descrição das variáveis

Variáveis	Definição	Fonte	Escala	Sinal esperado
Servidores <i>per capita</i>	Número de servidores/população municipal	MUNIC IBGE 2014	Variável contínua expressa em uma taxa	Positivo/Negativo (Cárdenas, 2010; Hanson & Sigman, 2011; Kocher, 2010)
Escolaridade servidores	Escolaridade formal em três níveis: fundamental, médio e superior ou mais	MUNIC IBGE 2014	Número absoluto de servidores em cada faixa de escolaridade	Positivo (Evans & Rauch, 2014; Geddes, 1994; Marenco, 2017; Sikkink, 1991; Skowronek, 1984)
Computadores ligados na internet	Computadores com acesso total ou parcial à internet	MUNIC IBGE 2014	Variável categórica (1-todos; 2- Parte)	Positivo (Bowman & Kearney, 1988).
Licitação	Procedimentos de licitação <i>on-line</i>	MUNIC IBGE 2014	Variável categórica (0 e 1)	Positivo (Sikkink & Wolfson, 1993; Skowronek, 1984)
Ouvidoria e sistema de atendimento ao cidadão	Procedimentos de atendimento ao cidadão <i>on-line</i>	MUNIC IBGE 2014	Variável categórica (0 e 1)	Positivo (Bowman & Kearney, 1988).
Cadastro imobiliário informatizado	Instrumento administrativo que organiza a cobrança do IPTU	MUNIC IBGE 2015	Variável categórica (0 e 1)	Positivo (Geddes, 1994; Grindle, 1997)
Cadastro ISS informatizado	Instrumento administrativo que organiza a cobrança do ISS	MUNI CIBGE 2015	Variável categórica (0 e 1)	Positivo (Geddes, 1994; Grindle, 1997)
Planta genérica de valores informatizada	Instrumento administrativo que define parâmetros da cobrança do IPTU	MUNIC IBGE 2015	Variável categórica (0 e 1)	Positivo (Cárdenas, 2010; Kjaer et al., 2002)
Planejamento urbano	Instrumento que define diretrizes sobre o desenvolvimento urbano	MUNIC IBGE 2015	Variável categórica (1 = não possui, 2 = com outro órgão e 3 = órgão exclusivo)	Positivo (Grindle, 2006)
Lei de Zoneamento Urbano	Instrumento administrativo para a divisão urbana da cidade e seus respectivos usos	MUNIC IBGE 2015	Variável categórica (0 e 1)	Positivo (Geddes, 1994; Grindle, 1996; Kocher, 2010)
Plano Diretor	Instrumento que define regras residenciais, comerciais, industriais e outras para o espaço urbano	MUNIC IBGE 2015	Variável categórica (0 e 1)	Positivo (Grindle, 2006; Kjaer et al., 2002)
Código de obras	Instrumento que regras para projeto, licenciamento, execução e manutenção de obras e edificações	MUNIC IBGE 2015	Variável categórica (0 e 1)	Positivo (Evans, Rueschmeyer, & Skcopol, 2002)
Taxa de contribuição	Instrumento que define a cobrança de contribuição de melhorias dos cidadãos	MUNIC IBGE 2015	Variável categórica (0 e 1)	Positivo (Evans et al., 2002)

**SOBRE DESCONEXÕES E HIATOS: UMA ANÁLISE DE CAPACIDADES ESTATAIS E FINANÇAS PÚBLICAS EM MUNICÍPIOS BRASILEIROS**

Consórcios públicos intermunicipais	Fóruns organizados em várias políticas que exercem controle social	MUNIC IBGE 2015	Número absoluto por município	Positivo (Cingolani, 2013; Evans, 1995; Repetto, 2004; Tobelem, 1992; Weiss, 1988)
Conselhos municipais de políticas	Fóruns organizados em várias políticas que exercem controle social	MUNIC IBGE 2014	Número absoluto por município	Positivo (Cingolani, 2013; Evans, 1995; Gomide & Pires, 2014; Repetto, 2004; Tobelem, 1992; Weiss, 1988)
IDEB	Média na avaliação da Prova Brasil (para Idebs de escolas e municípios aplicadas no 5º e 9º anos (Ensino Fundamental) e 3º ano do Ensino Médio	INEP	Variável contínua calculado a partir dos dados sobre aprovação escolar, obtidos no Censo Escolar	Positivo (Hawkins, 2009).
Mortalidade infantil	Soma dos óbitos nos períodos neonatal precoce (0-6 dias de vida), neonatal tardio (7-27 dias) e pós-neonatal (28 dias e mais)/1.000 nascidos vivos	PNUD 2010	Variável contínua	Negativo (Bel & Warner, 2017)
Mães adolescentes	% de mulheres de 15 a 17 anos que tiveram filhos	PNUD 2010	Razão entre as mulheres de 15 a 17 anos de idade que tiveram filhos e o total de mulheres nesta faixa etária multiplicado por 100	Negativo (Bel & Warner, 2017)
Índice de Gini	Mede o grau de desigualdade existente na distribuição de indivíduos segundo a renda domiciliar <i>per capita</i>	PNUD 2010	Varia de 0 (sem desigualdade a 1 (desigualdade é máxima (apenas um indivíduo detém toda a renda).	Negativo (Hawkins, 2009)
População	Contagem populacional municipal	MUNIC IBGE 2015	Variável contínua	Positivo (Bel & Warner, 2017)
Ideologia partidária	Classificação ideológica do prefeito no espectro de esquerda, centro ou direita	TSE (2012) – resultados eleitorais 2012	Variável categórica (IM1= direita, IM = 2 centro e IM = 3 esquerda)	Positivo para IM = 1 e Negativo para IM = 3 (Carreirão, 2014)

PIB <i>per capita</i>	Produto interno bruto/população municipal	IBGE 2015 e MUNIC IBGE 2015	Variável contínua expressa R\$ em cada período	Positivo (Carr, Hawkins, & Westberg, 2017)
Dependência financeira	Soma das transferências federais (SUS, SUAS, FNDE/FUNDEB e FPM)/Receita bruta realizada	SICONFI 2015	Variável contínua	Negativo para receitas e positivo para despesas (Feiock & Scholtz, 2009)

## PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS E DESENHO DA PESQUISA

A questão central que guia essa pesquisa é: Capacidades estatais dos municípios brasileiros influenciam o seu desempenho fiscal? Mesmo considerando que a descentralização política, administrativa e financei-

ra condiciona o comportamento da gestão municipal, essa investigação busca apreender como os governos locais se organizam e qual o efeito desse processo na sua realidade fiscal. Para tanto, o estudo utiliza uma regressão multivariada com erro padrão robusto. O modelo utilizado é o que segue:

$$\text{Recpro/Descorr} = \text{servepercap} + \text{esc01} + \text{esc02} + \text{esc03} + \text{ouvid} + \text{licit} + \text{pc}_{net} + \text{plegenval} + \text{cad mob} + \text{cad issqn} + \text{lzub} + \text{txcontrib} + \text{plandir} + \text{planurban2} + \text{panurban3} + \text{codobr} + \text{ncons} + \text{consorcio} + \lambda + \epsilon$$

### Variáveis dependentes

As duas variáveis dependentes são contínuas: a) receita própria: receita bruta tributária geradas pelo município em relação ao total da receita corrente líquida (RCL); b) despesas correntes: despesa corrente empenhada. As definições foram obtidas no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (2015). Essas são duas variáveis centrais para avaliar a qualidade da gestão fiscal municipal (testou-se um modelo com a variável investimentos, mas ele não foi utilizado, pois o  $R^2$  foi muito baixo).

### Variáveis independentes

As variáveis independentes foram selecionadas a fim de testar as premissas teóricas

derivadas da literatura e seu alinhamento com a especificidade da gestão municipal brasileira. Com as bases de dados municipais disponíveis, selecionaram-se variáveis ou *proxies* que permitem testar as hipóteses, visto estarem associadas à mensuração da *performance* fiscal municipal.

Assim, adicionalmente, o estudo ressalta a carência de informações para estudar o desempenho dos governos locais.

A H1 será testada por meio das variáveis: servidores municipais *per capita* (*servepercap*), quantidade de computadores conectados à internet (*pc\_net*), licitações por meio da internet (*licit*) e ouvidoria e sistema de atendimento ao cidadão na página da internet (*ouvid*). Força de trabalho municipal e

estrutura administrativa para o exercício de suas funções são aspectos centrais dessa dimensão de análise.

A H2 será verificada por meio da escolaridade dos funcionários públicos: ensino fundamental (*esc01*), ensino médio (*esc02*) e ensino superior ou pós-graduação (*esc03*), cadastro informatizado do ISS (*cad\_issqn*), cadastro imobiliário informatizado (*cad\_imob*) e valores *per capita* de convênios e planejamento urbano. Essa hipótese verifica as habilidades para formular e gerenciar políticas. Assume-se que, quanto maior a escolaridade formal dos servidores, melhor será a qualidade das ações governamentais. Os cadastros avaliam se existem recursos informatizados na gestão municipal, dado que podem qualificar a gestão fiscal. As duas últimas variáveis são *proxies* de capacidade técnica para elaborar projetos, visando obter recursos de transferência voluntária, e o planejamento municipal (nessa variável, omitiu-se sua ausência para comparar com a existência de órgão exclusivo (*planurban3*) e em junção com outras áreas (*planurban2*)).

A H3 será avaliada com base nas variáveis: existência da planta genérica de valores (*plgenval\_info*), lei de zoneamento urbano ou uso e ocupação do solo (*lzurb*), lei da taxa de contribuição (*txcontrib*), plano diretor (*plandir*) e código de obras (*codobr*). Essas variáveis visam verificar a capacidade de o governo definir legislação que regula o comportamento dos atores econômicos e da sociedade. A H4 será testada com as variáveis número de conselhos municipais de políticas (*ncons*) e quantidade de consórcios intermunicipais públicos que a localidade participa (*consorcio*). Ambas avaliam a capacidade de a gestão local estabelecer

arenas relacionais e de interlocução com atores sociais e governamentais.

#### Variáveis de controle - $\lambda$

Seis variáveis relativas às características municipais: a) cinco quantitativas: demográficas - população (*pop*), econômicas - pibpercapita (*pibpercap*), socioeconômicas (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (2015), mortalidade infantil, mães adolescentes e índice de Gini); b) uma categórica de cunho político - *IM* (ideologia do prefeito). Conforme Carreirão (2014): partidos de esquerda (Partido Comunista do Brasil, Partido Democrático Trabalhista, Partido Humanista da Solidariedade, Partido Municipalista Nacional, Partido Popular Socialista, Partido dos Trabalhadores e Partido Verde), partidos de direita (Democratas, Partido Trabalhista Brasileiro, Partido Popular, Partido da República, Partido da Renovação Brasileira, Partido Social Cristão, Partido Republicano Progressista, Partido Renovador Trabalhista Brasileiro, Partido Social Democrático Cristão, Partido Social Liberal, Partido Trabalhista Cristão e Partido Trabalhista Nacional) e partidos de centro (Partido do Movimento Democrático Brasileiro e Partido da Social Democracia Brasileira). Nessa variável categórica: 1 indica partidos de direita, 2 os partidos de centro e 3 as agremiações de esquerda. Os partidos de centro foram omitidos do modelo e servem para comparar se as duas outras ideologias influem no comportamento fiscal das cidades.

Uma variável para avaliar os impactos da dependência federal: soma dos valores repassados do Fundo de Participação dos Municípios, Sistema Único de Saúde, Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profis-

sionais da Educação, do Fundo Nacional de Desenvolvimento Educacional e do Sistema Único de Assistência Social sobre a receita municipal bruta realizada. Essas transferências são contínuas e garantem estabilidade

de repasses, dado seu suporte constitucional e legal. Por essa razão, optou-se por utilizá-las, visando controlar o nível de autonomia local na gestão fiscal. A Tabela 1 apresenta as estatísticas descritivas.

**Tabela 1. Sumário estatístico**

Variable	Obs	Mean	Std.Dev.	Min	Max
recpro	3,482	2.710e+07	4.260e+08	19319	2.250e+10
descorr	3,482	1.040e+08	8.370e+08	4.834e+06	4.080e+10
invest	3,482	0.440	0.251	0.000675	1
servpercap	3,482	0.0486	0.0213	0.00435	0.229
esc01	3,482	221.0	474.2	0	16427
esc02	3,482	465.5	1167	0	34843
esc03	3,482	468.6	2036	0	89446
cad imob	3,482	0.918	0.275	0	1
pc net	3,482	0.876	0.330	0	1
licit	3,482	0.600	0.490	0	1
plgenval i~o	3,482	0.677	0.468	0	1
ouvid	3,482	0.434	0.496	0	1
cad issqn	3,482	0.889	0.314	0	1
lzurb	3,482	0.625	0.484	0	1
txcontrib	3,482	0.582	0.493	0	1
plandir	3,482	0.526	0.499	0	1
codobr	3,482	0.688	0.464	0	1
planurban1	3,482	0.240	0.427	0	1
planurban2	3,482	0.898	0.995	0	2
planurban3	3,482	0.935	1.390	0	3
ncons	3,482	7.571	2.973	0	16
consorcio	3,482	1.716	2.424	0	12
pop	3,482	42055	258706	1024	1.200e+07
IM1	3,482	0.362	0.481	0	1
IM2	3,482	0.654	0.938	0	2
IM3	3,482	0.931	1.388	0	3
pibpercap	3,482	21.64	19.34	4.100	277.0
convpercap	3,482	44.57	58.99	0.000640	698.9
depfin	3,482	63.38	19.86	10.60	99.81
gini	3,482	0.485	0.0651	0.280	0.790
mort	3,482	17.63	6.249	8.490	44.30
nmaes	3,482	2.818	1.773	0	13.22
ideb2017	3,482	0.837	0.0908	0.368	1

## DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

As Tabelas 2 e 3 apresentam os resultados da regressão multivariada em quatro especificações. Na seção anterior, justificaram-se

os porquês da inclusão do número de parâmetros testados: a multidimensionalidade do conceito de capacidade estatal demanda uma especificação mais ampla de variáveis.

Tabela 2. Resultados dos modelos sobre o desempenho da receita própria

VARIABLES	(1) recpro	(2) recpro	(3) recpro	(4) recpro
servpercap	8.823e+08*** (1.063e+08)	9.979e+08*** (1.281e+08)	9.635e+08*** (1.115e+08)	5.993e+08*** (1.334e+08)
esc01	86,777*** (9,755)	-71,394*** (10,508)	109,045*** (10,146)	110,760*** (12,242)
esc02	-159,899*** (4,419)		-131,744*** (4,306)	-183,915*** (5,507)
esc03	87,651*** (5,109)	18,997*** (5,716)		273,905*** (2,941)
cad_imob	6.289e+06 (8.112e+06)	4.478e+06 (9.774e+06)	6.437e+06 (8.513e+06)	3.060e+06 (1.020e+07)
pc_net	8.556e+06 (5.790e+06)	1.569e+07** (6.972e+06)	9.322e+06 (6.076e+06)	1.403e+07* (7.277e+06)
licit	-6.677e+06 (4.190e+06)	-4.809e+06 (5.049e+06)	-4.636e+06 (4.396e+06)	-1.241e+07** (5.265e+06)
plgenval_info	4.895e+06 (4.746e+06)	2.852e+06 (5.718e+06)	2.629e+06 (4.979e+06)	1.292e+07** (5.961e+06)
ouvid	-2.932e+06 (3.948e+06)	-287,150 (4.756e+06)	-2.471e+06 (4.143e+06)	389,243 (4.962e+06)
cad_issqn	-3.162e+06 (7.054e+06)	-4,715 (8.499e+06)	-3.172e+06 (7.403e+06)	-5.392e+06 (8.868e+06)
lzurb	753,840 (5.524e+06)	-3.606e+06 (6.654e+06)	-75,208 (5.796e+06)	2.421e+06 (6.944e+06)
txcontrib	325,406 (4.666e+06)	7.899e+06 (5.617e+06)	285,854 (4.897e+06)	770,158 (5.866e+06)
plandir	-1.062e+07** (5.405e+06)	-1.706e+07*** (6.509e+06)	-1.074e+07* (5.673e+06)	-1.946e+07*** (6.790e+06)
ncons	-3.146e+06*** (836,677)	-6.482e+06*** (1.002e+06)	-3.329e+06*** (877,966)	-4.571e+06*** (1.051e+06)
consorcio	1.313e+06* (797,494)	1.746e+06* (960,815)	961,596 (836,642)	2.124e+06** (1.002e+06)

Eduardo José Grin - Alex Bruno do Nascimento - Fernando Luiz Abrucio - Antônio Sérgio Araújo Fernandes

pop	1,420*** (34.63)	1,586*** (41.36)	1,948*** (16.64)	
IM1	3.305e+06 (4.601e+06)	1.442e+06 (5.543e+06)	1.715e+06 (4.827e+06)	9.703e+06* (5.780e+06)
IM3	-1.651e+06 (1.606e+06)	-3.130e+06 (1.935e+06)	-1.600e+06 (1.685e+06)	-1.806e+06 (2.019e+06)
pibpercap	450,945*** (116,792)	310,511** (140,649)	683,713*** (121,736)	-182,194 (145,536)
codobr	4.563e+06 (4.937e+06)	3.632e+06 (5.949e+06)	4.839e+06 (5.181e+06)	2.529e+06 (6.207e+06)
planurban2	-913,232 (2.552e+06)	-3.312e+06 (3.073e+06)	-253,015 (2.677e+06)	-3.845e+06 (3.206e+06)
planurban3	-1.759e+06 (1.797e+06)	-3.666e+06* (2.164e+06)	-1.399e+06 (1.886e+06)	-3.413e+06 (2.259e+06)
convpercap	68,263** (33,942)	99,421** (40,885)	56,284 (35,612)	114,051*** (42,647)
depfin	216,757 (146,312)	286,265 (176,281)	161,347 (153,508)	500,719*** (183,729)
gini	-8.177e+07** (3.432e+07)	-2.392e+08*** (4.102e+07)	-8.951e+07** (3.602e+07)	-1.222e+08*** (4.313e+07)
mort	-149,474 (475,965)	-936,315 (572,905)	-221,089 (499,475)	-569,586 (598,217)
nmaes	430,404 (1.170e+06)	673,954 (1.410e+06)	44,835 (1.228e+06)	1.291e+06 (1.471e+06)
ideb2015	-1.362e+07*** (3.047e+06)	-1.659e+07*** (3.670e+06)	-1.595e+07*** (3.194e+06)	-4.975e+06 (3.821e+06)
Constant	3.020e+07 (3.151e+07)	1.346e+08*** (3.780e+07)	4.377e+07 (3.305e+07)	1.523e+07 (3.961e+07)

Observations	2,923	2,923	2,923	2,923
R-squared	0.951	0.929	0.946	0.923

Standard errors in parentheses

\*\*\* p&lt;0.01, \*\* p&lt;0.05, \* p&lt;0.1

## SOBRE DESCONEXÕES E HIATOS: UMA ANÁLISE DE CAPACIDADES ESTATAIS E FINANÇAS PÚBLICAS EM MUNICÍPIOS BRASILEIROS

Tabela 3. Resultados dos modelos sobre o desempenho da despesa corrente

VARIABLES	(1) descorr	(2) descorr	(3) descorr	(4) descorr
servpercap	8.657e+08*** (1.298e+08)	9.699e+08*** (1.448e+08)	1.006e+09*** (1.423e+08)	3.898e+08** (1.878e+08)
esc01	145,336*** (11,910)	2,855 (11,884)	183,882*** (12,953)	185,673*** (17,236)
esc02	-144,038*** (5,396)		-95,301*** (5,497)	-184,431*** (7,753)
esc03	151,726*** (6,238)	89,882*** (6,465)		464,981*** (4,141)
cad_imob	4.366e+06 (9.904e+06)	2.735e+06 (1.105e+07)	4.623e+06 (1.087e+07)	-1.064e+06 (1.436e+07)
pc_net	1.057e+07 (7.069e+06)	1.700e+07** (7.886e+06)	1.190e+07 (7.756e+06)	1.977e+07* (1.025e+07)
licit	-6.501e+06 (5.116e+06)	-4.818e+06 (5.710e+06)	-2.968e+06 (5.611e+06)	-1.615e+07** (7.413e+06)
plgenval_info	6.070e+06 (5.794e+06)	4.230e+06 (6.467e+06)	2.148e+06 (6.356e+06)	1.957e+07** (8.393e+06)
ouvid	-4.112e+06 (4.820e+06)	-1.729e+06 (5.379e+06)	-3.313e+06 (5.289e+06)	1.475e+06 (6.986e+06)
cad_issqn	-7.130e+06 (8.613e+06)	-4.285e+06 (9.613e+06)	-7.147e+06 (9.451e+06)	-1.088e+07 (1.249e+07)
lzurb	-693,614 (6.744e+06)	-4.621e+06 (7.526e+06)	-2.129e+06 (7.400e+06)	2.110e+06 (9.777e+06)
txcontrib	-1.699e+06 (5.697e+06)	5.123e+06 (6.353e+06)	-1.768e+06 (6.251e+06)	-951,033 (8.259e+06)
plandir	-1.999e+07*** (6.599e+06)	-2.579e+07*** (7.362e+06)	-2.019e+07*** (7.241e+06)	-3.486e+07*** (9.560e+06)
ncons	-3.869e+06*** (1.022e+06)	-6.874e+06*** (1.133e+06)	-4.186e+06*** (1.121e+06)	-6.265e+06*** (1.480e+06)
consorcio	2.658e+06*** (973,681)	3.049e+06*** (1.087e+06)	2.050e+06* (1.068e+06)	4.022e+06*** (1.411e+06)
pop	2,388*** (42.28)	2,538*** (46.78)	3,303*** (21.24)	
IM1	4.615e+06 (5.617e+06)	2.937e+06 (6.269e+06)	1.863e+06 (6.162e+06)	1.538e+07* (8.138e+06)
IM3	-1.602e+06	-2.934e+06	-1.513e+06	-1.863e+06

	(1.961e+06)	(2.188e+06)	(2.152e+06)	(2.843e+06)
pibpercap	1.198e+06***	1.072e+06***	1.601e+06***	133,355
	(142,595)	(159,071)	(155,405)	(204,908)
codobr	2.303e+06	1.465e+06	2.782e+06	-1.119e+06
	(6.028e+06)	(6.728e+06)	(6.614e+06)	(8.739e+06)
planurban2	-2.643e+06	-4.804e+06	-1.500e+06	-7.574e+06*
	(3.115e+06)	(3.476e+06)	(3.418e+06)	(4.515e+06)
planurban3	-3.154e+06	-4.872e+06**	-2.532e+06	-5.936e+06*
	(2.194e+06)	(2.448e+06)	(2.407e+06)	(3.180e+06)
convpercap	100,354**	128,421***	79,618*	177,363***
	(41,441)	(46,240)	(45,462)	(60,045)
depfin	396,248**	458,862**	300,333	873,836***
	(178,637)	(199,370)	(195,964)	(258,683)
gini	-9.314e+07**	-2.349e+08***	-1.065e+08**	-1.612e+08***
	(4.191e+07)	(4.640e+07)	(4.598e+07)	(6.073e+07)
mort	-207,018	-915,810	-330,986	-913,594
	(581,118)	(647,943)	(637,617)	(842,264)
nmaes	175,297	394,688	-492,128	1.622e+06
	(1.429e+06)	(1.595e+06)	(1.567e+06)	(2.071e+06)
ideb2015	-4.519e+06	-7.192e+06*	-8.558e+06**	1.002e+07*
	(3.720e+06)	(4.151e+06)	(4.078e+06)	(5.380e+06)
Constant	-2.755e+07	6.648e+07	-4.065e+06	-5.273e+07
	(3.847e+07)	(4.275e+07)	(4.220e+07)	(5.576e+07)
Observations	2,923	2,923	2,923	2,923
R-squared	0.981	0.977	0.977	0.961

Standard errors in parentheses

\*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1

Na H1, a única variável com significância ( $p < 0.01$ ) em todos os modelos que testam receitas próprias e despesas correntes é servidores *per capita*, com sinal positivo, tal como esperado pela teoria. Número de computadores é relevante estatisticamente em dois modelos não completos ( $p < 0.05$  e  $p < 0.10$ , respectivamente), o que reduz sua relevância explicativa. Licitação por internet *licit* aumenta transparência e controle, o que possivelmente influi na redução da despesa

pública, mas possui efeito estatístico em um só modelo para as duas variáveis. O mesmo ocorre com a variável atendimento ao cidadão na página da internet (*ouvid*). Portanto, nem todas as ferramentas de comunicação e tecnologia da informação influem nos resultados da gestão fiscal.

Os resultados estão em linha com a literatura, que destaca a provisão e magnitude dos servidores públicos como essenciais para

avaliar capacidades estatais. Por outro lado, o desenvolvimento organizacional (novas estruturas administrativas e recursos materiais e tecnológicos) não mostra a mesma capacidade explicativa. Na dimensão de capacidade administrativa, um hiato e uma desconexão: a oferta de mão de obra explica a *performance* fiscal municipal, o que não ocorre com a utilização de dispositivos organizacionais e tecnológicos. Tendo a literatura como referência, observa-se que, no caso dos municípios brasileiros, não se pode afirmar que ambas as variáveis caminhem juntas para explicar seus resultados fiscais. Assim, H1 confirma-se parcialmente.

Quanto à H2, todos os níveis de escolaridade formal são significativos a 0.01 em todos os modelos que testam as duas variáveis independentes. Assim, algum acúmulo de educação formal, ainda que não seja de formação universitária, mostra-se essencial para explicar os resultados fiscais, o que se associa com a discussão da literatura sobre a existência de competência técnica e existência de servidores qualificados. Cadastros informatizados para a cobrança do IPTU e ISS não são estatisticamente significantes. Valores per capita obtidos por meio de convênios com o governo federal importam para explicar a *performance* das duas variáveis. Planejamento urbano é estatisticamente significativo apenas em dois modelos para a variável despesa corrente.

Conforme a literatura, especialização, fortalecimento dos sistemas administrativos e orçamentários e gestão da informação são instrumentos centrais para qualificar as capacidades técnicas. Porém, essas variáveis não explicam o resultado fiscal municipal, de modo que há outro hiato e desconexão a

ser avaliado: educação formal de servidores públicos importa, mas modernização gerencial não responde ao que se passa com as receitas próprias e a despesa corrente em nível local. Quanto aos valores *per capita* de convênios, e com menos importância o planejamento urbano, com ênfase quando ele está em uma área exclusiva, observa-se que, em linha com a teoria, o desenvolvimento de perícia e habilidade técnica associam-se à qualidade da gestão fiscal. Portanto, H2 confirma-se parcialmente.

A H3 analisa o efeito das capacidades institucionais na gestão fiscal, e constata-se que apenas a variável *plandir* apresenta significância estatística ( $p < 0.01$  em todos os modelos da variável despesa corrente). Contudo, as demais variáveis relativas ao poder de *enforcement* do governo local para regular o comportamento dos atores econômicos e sociais não são estatisticamente relevantes. Há um hiato e uma desconexão explicativa entre o conjunto dos instrumentos de gestão do espaço urbano.

Todavia, chama atenção que *plandir* possua sinal negativo em dois modelos que testam a variável receita própria, o que contraria a literatura. O que pode explicar esse resultado é que mais controle sobre a utilização do território pode desestimular investimentos privados que trazem receitas, mas que não são permitidos pela legislação. Assim, mais regulação não necessariamente se associa com mais ingressos próprios. A associação negativa dessa variável com a despesa corrente é coerente: regras sobre a gestão urbana reduzem o custo da ação governamental para solucionar problemas. Aqui há outra desconexão, pois difere a maneira como *plandir* explica os resultados de recei-

tas e despesas municipais. Com efeito, H3 confirma-se parcialmente.

A análise da H4 evidencia que capacidades políticas importam para explicar o desempenho fiscal. Conselhos de políticas, como esperado pela literatura, possuem sinal positivo e são estatisticamente significantes ( $p < 0.01$ ) em todos os modelos. O mesmo vale para a participação em consórcios intermunicipais, mas com maior incidência na variável das despesas correntes, o que é explicável pela economia de escala gerada (por exemplo, compras de medicamentos na área da saúde). Nessa hipótese, não se verificam hiatos e desconexões, o que reforça sua capacidade explicativa. Conforme a literatura, instrumentos de *accountability* e arranjos institucionalizados de interlocução com atores sociais e intergovernamentais mostram-se robustos para explicar os resultados fiscais. Assim, H4 confirma-se totalmente.

Quanto às variáveis de controle, observam-se resultados estatisticamente importantes. Tamanho populacional é um *proxy* para economia de escala, que, como esperado pela literatura, possui sinal positivo em todos os modelos. Assim, localidades maiores tanto arrecadam mais como gastam mais. O mesmo argumento explicativo serve para a variável *pibpercap*, o que está alinhado com as expectativas de associação positiva com o desempenho fiscal: ganhos maiores com extração de impostos e maior disponibilidade de recursos para gastar.

Em relação às variáveis saúde (*mort* e *mães adolescentes*), não se verifica nenhum efeito estatístico. Quanto ao *ideb2015*, coerente com a literatura, a associação estatísti-

ca é positiva com a variável receita própria ( $p < 0.01$ ), pois faz sentido associar boa *performance* dessa variável com mais capacidade da economia local. No caso da despesa, ainda que menos relevante estatisticamente, o sinal negativo indica que menos qualidade educacional amplia os gastos públicos. Sobre o Índice de Gini, a desigualdade de renda impacta as duas variáveis, pois tanto a obtenção de ingressos próprios e a administração das despesas afetam os serviços públicos para atender a população.

Variáveis de ordem política, ainda que não sejam estatisticamente representativas, alinham-se com a literatura (Hibbs, 1977), que argumenta serem partidos de direita fiscalmente mais responsáveis, pois sua ênfase em políticas sociais é menor. Constata-se o sinal positivo da variável  $IM=1$  na associação com ambas as variáveis. Para os partidos de esquerda ( $IM = 3$ ), o sinal é negativo, como esperado, dado o suposto teórico de serem menos orientados para resultados fiscais ao priorizarem políticas de *welfare state*. Os dados suportam essa afirmação, pois municipalidades governadas por partidos de esquerda possuem um pior desempenho fiscal do que administrações de partidos de centro.

Por fim, a variável *depfin* mostra-se estatisticamente importante apenas para a despesa corrente ( $p < 0.05$ ). Assim, transferências federais não podem ser desconsideradas na realidade fiscal dos municípios. Como esperado, quanto maior a dependência financeira federal, mais positiva a associação com as despesas correntes. Essa constatação se aproxima da literatura sobre a tese da “preguiça fiscal” (Peterson, 1994): maiores transferências de recursos fiscais associam-se com menos estímulos para qualificar a

gestão fiscal. Contrariamente ao suposto teórico, a associação com ingresso próprio é positiva, o que demandaria uma investigação além do escopo deste trabalho.

A pesquisa evidencia que em todas as dimensões de capacidade estatal municipal há, pelo menos, uma variável com capacidade explicativa para o desempenho de sua gestão fiscal. Seguem existindo lacunas em questões importantes, sobretudo na capacidade de regulação do espaço urbano e nos recursos técnicos e tecnológicos utilizados. Todavia, destaque-se que os instrumentos de capacidade política existentes produzem efeito positivo na situação fiscal das cidades.

Mesmo que desenvolvimento gerencial e institucional apresentem debilidades, observa-se que há avanços significativos alcançados pelas administrações municipais em um contexto em que sua autonomia política e financeira saiu fortalecida após a CF/1988. Por outro lado, há hiatos e desconexões não menos importantes, pois aspectos essenciais de capacidades estatais não apresentam bons resultados. Nesse caso, se as localidades não têm logrado êxito autonomamente, iniciativas de cooperação federativa poderiam ser um caminho, ainda que esforços nessa direção tenham obtido, até agora, resultados pouco expressivos (Grin & Abrucio, 2018b).

## CONCLUSÃO

Esta pesquisa teoricamente avaliou se o conceito de capacidade estatal, quando aplicado à realidade da gestão municipal brasileira, serve para explicar o seu desempenho fiscal. As variáveis utilizadas nos modelos empiricamente operacionalizaram

essa discussão da literatura. Buscou-se verificar o quanto as administrações municipais, respaldadas por sua autonomia administrativa, fiscal e política adquiridas após 1988, possuem capacidades estatais que melhoram seu desempenho fiscal.

Como foi visto, mesmo que nas quatro dimensões do conceito haja suporte para afirmar sua relevância explicativa, igualmente há hiatos e desconexões que evidenciam fragilidades na gestão municipal. Há potencialidades e limites na ação dos governos municipais, o que se evidencia pela falta de coerência e uniformidade explicativa nas variáveis testadas nas hipóteses.

Das dimensões de capacidades de estatal analisadas, aquela de natureza política é a que apresenta efeitos mais robustos na gestão fiscal municipal. Observa-se, também, que a magnitude e o preparo técnico do funcionalismo municipal, medidos por sua escolaridade formal, impactam positivamente os resultados financeiros. Contudo, a utilização de instrumentos de gestão modernos apoiados tecnologicamente na internet não estão relacionados à melhor *performance* fiscal. O mesmo vale para os dispositivos institucionais que regulam o comportamento dos atores econômicos e da sociedade. Resumidamente, H1, H2 e H3 são parcialmente comprovadas e H4 comprova-se integralmente.

A literatura sustenta que a inexistência de capacidades estatais pode constranger o desenvolvimento de políticas e reduzir o escopo das ações governamentais. Estas capacidades são cruciais gerencialmente e no *feedback* entre Estado e sociedade, pois governos carentes desses recursos podem

ser incapazes de promulgar e produzir resultados em suas políticas públicas. Construir capacidades estatais é uma condição necessária para os governos viabilizarem escolhas políticas e gerenciais (Bowman & Kearney, 1988; Kjaer et al., 2002; Skocpol & Finnegold, 1982).

Igualmente, deve-se considerar como mais capacidade estatal nos governos locais permite uma combinação mais profícua entre autonomia política com dependência das políticas públicas federais (Wright, 1988). Nessa linha, Grindle (2006) frisa, com base em uma pesquisa em 30 municípios mexicanos, que seria equivocado compreender essas capacidades como um pacote de instrumentos separados da ampliação da democracia e da descentralização política e administrativa. Todavia, enfatiza que, do ponto de vista das habilidades técnicas usualmente requeridas, redesenho organizacional, capacitação de recursos humanos, modernização tecnológica e incentivos para incrementar a *performance* são importantes para estimular os municípios a assumirem atribuições descentralizadas. No seu estudo, a elevação do profissionalismo foi uma das razões para as municipalidades tornarem-se mais conscientes dos benefícios de instrumentos gerenciais como o planejamento estratégico.

A inferência acima parcialmente coincide com a realidade da gestão municipal brasileira, pois seu desenvolvimento administrativo, técnico e institucional não possui correspondência entre todas as variáveis que ajudam a explicar seu desempenho fiscal. Assim, o presente trabalho não se afasta da literatura nacional, que mostra a necessidade de modernizar as administrações mu-

nicipais, especialmente devido à assunção de responsabilidades descentralizadas. Seguem existindo muitos hiatos e desconexões entre a *performance* da gestão fiscal e as capacidades estatais de ordem política, administrativa, técnica e institucional municipal.

A dissonância explicativa entre as dimensões, e, em cada uma delas, de suas variáveis constitutivas, mostra que os municípios ainda necessitam avançar muito para qualificar sua administração fiscal. Analisando as quatro dimensões de capacidade estatal municipal, vê-se que apenas sua organização administrativa e gerencial não é suficiente para sustentar parâmetros de autonomia local (Wolman, McManmon, Bell, & Brunori, 2008). Entretanto, essa afirmação vai de encontro ao previsto no desenho do federalismo brasileiro após 1988: municípios mais autônomos seriam capazes de gerar mais democracia e eficiência fiscal. Os hiatos identificados entre a *performance* fiscal e seu desenvolvimento administrativo, técnico e institucional parecem indicar que ainda há um árduo caminho a percorrer para qualificar a gestão fiscal municipal no Brasil.

Esta pesquisa mostrou que existem grandes lacunas de capacidades estatais municipais. A questão que fica é se o seu reforço e qualificação podem ser o resultado de ações autônomas ou se essa agenda não poderia ser inserida na cooperação federativa. Essa consideração assume destaque, pois, se a autonomia constitucional dos municípios é condição necessária para seu papel como ente federativo, como foi visto, segue longe de ser suficiente para qualificar suas capacidades estatais.

Por fim, o estudo trata da situação geral dos

municípios, mas há um padrão, aqui não mensurado, de casos cujo desempenho é de outra natureza. Pesquisas qualitativas, com um número menor de experiências, poderiam analisar por que existem localidades que conseguem uma conexão maior entre capacidades estatais e gestão fiscal. Ainda assim, este trabalho identificou que há limitações das capacidades estatais municipais para influir positivamente na melhora da sua situação fiscal. Um pacto federativo realista que efetivamente busque fortalecer os municípios deveria considerar essa situação. Os desafios não são triviais, mas será necessário enfrentá-los para superar esses hiatos e desconexões existentes na Federação brasileira.

## REFERÊNCIAS

- Abrucio, F. L. (2005). A coordenação federativa no Brasil: A experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia Política*, (24), 41-67. doi:10.1590/S0104-44782005000100005
- Affonso, R. B. Á. (1996). *Os municípios e os desafios da Federação no Brasil*. São Paulo em Perspectiva, 10(3), 3-10.
- Arretche, M. T. S. (1999). Políticas sociais no Brasil: Descentralização em um Estado Federativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 14(40), 111-141. doi:10.1590/S0102-69091999000200009
- Arretche, M. T. S. (2003). Financiamento federal e gestão local de políticas sociais: O difícil equilíbrio entre regulação, responsabilidade e autonomia. *Ciências & Saúde Coletiva*, 8(2), 331-345. doi:10.1590/S1413-81232003000200002
- Bel, G., & Warner, M. E. (2017). Factors explaining inter-municipal cooperation in service delivery : A meta-regression analysis. *Journal of Economic Policy Reform*, 19(2), 91-115. doi:10.1080/17487870.2015.1100084
- Bertranou, J. (2012). *Notas sobre el concepto de capacidad estatal y sus aplicaciones*. Mimeo, ICO/UNGS.
- Besley, T., & Persson, T. (2009). The origins of state capacity: Property rights, taxation and politics. *American Economic Review*, 99(4), 1218-1244. doi:10.1257/aer.99.4.1218
- Bichir, R. M. (2011). *Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais: O caso do Programa Bolsa Família* (Tese de doutorado, IUPERJ, Rio de Janeiro, RJ).
- Bowman, A. O'M., & Kearney, R. C. (1988). Dimensions of state government capability. *The Western Political Quarterly*, 41(2), 341-362.
- Cárdenas, M. (2010). *State capacity in Latin America*. *Global economy and development*. *Global Economy and Development at Brookings*. Recuperado de [https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/04\\_latin\\_america\\_cardenas.pdf](https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/04_latin_america_cardenas.pdf)
- Carr, J. B., Hawkins, C. V., & Westberg, D. E. (2017). An exploration of collaboration risk in joint ventures: Perceptions of risk by local economic development officials. *Economic Development Quarterly*, 31(3), 210-227. doi:10.1177/0891242417710325
- Carreirão, Y. S. (2014). The Brazilian party

system: A debate with the recent literature. *Revista Brasileira de Ciência Política*, (14), 255-295. doi:10.1590/0103-335220141410

Cingolani, L. (2013). The state of state capacity: A review of concepts, evidence and measures [IPD WP13]. *Institutions and Economic Growth*. Maastricht, The Netherlands: Maastricht Graduate School of Governance (MGSoG).

Dincecco, M., & Prado, M. (2012). Warfare, fiscal capacity, and performance. *Journal of Economic Growth*, 17(3), 171-203. doi:10.1007/s10887-012-9079-4

Evans, P. (1993) O Estado como problema e solução. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, (28-29), 107-156. doi:10.1590/S0102-64451993000100006

Evans, P. (1995). *Embedded autonomy: States and industrial transformation*. Princeton, USA: Princeton University Press.

Evans, P. (2003). El hibridismo como estrategia administrativa: Combinando la capacidad burocrática con las señales de mercado y la democracia deliberativa. *Reforma y Democracia*, 25, 1-15.

Evans, P., & Rauch, J. E. (2014). Burocracia e crescimento: Uma análise internacional dos efeitos das estruturas do Estado “weberiano” sobre o crescimento econômico. *Revista do Serviço Público*, 65(4), 407-437. doi:10.21874/rsp.v65i4.657

Evans, P. B., Rueschmeyer, D., & Skocpol, T. (2002). On the road toward a more adequate understanding of the State. In P. B. Evans, D. Rueschmeyer, & T. Skocpol (Eds.), *Bringing*

*the state back in* (pp. 346-366). Cambridge, USA: Cambridge University Press.

Feiock, R. C., & Scholz, J. T. (2009). *Self-organizing federalism collaborative mechanisms to mitigate institutional collective action dilemmas*. Cambridge, USA: Cambridge University Press.

Geddes, B. (1990). Building “state” autonomy in Brazil, 1930-1964. *Comparative Politics*, 22(2), 217-235. doi:10.2307/422315

Geddes, B. (1994). *Politician’s dilemma: Building state capacity in Latin America*. Los Angeles, USA: University of California Press.

Gerigk, W., & Clemente, A. (2012). Gestão financeira dos municípios brasileiros de porte médio. *Pretexto*, 13(1), 34-59. doi:10.21714/pretexto.v13i1.1030

Gomide, A. A., & Pires, R. R. C. (2014). *Capacidades estatais e democracia: Arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília, DF: IPEA.

Grin, E. J. (2012). Notas sobre a construção do conceito de capacidades estatais. *Revista Teoria & Sociedade*, 20(1), 148-176.

Grin, E. J., & Abrucio, F. L. (2018a). O Comitê de Articulação Federativa no governo Lula: Os percalços da cooperação territorial. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 33(97), e339703. doi:10.1590/339703/2018

Grin, E. J., & Abrucio, F. L. (2018b). Las capacidades estatales de los municipios brasileños en un contexto de descentralización de políticas. *Reforma y Democracia*, 70, 93-126.

- Grindle, M. S. (1996). *Challenging the state: Crisis and innovation in Latin America and Africa*. Cambridge, USA: Cambridge University Press.
- Grindle, M. S. (Ed.). (1997). *Getting good government: Capacity building in the public sector of developing countries*. Boston, MA: Harvard University Press.
- Grindle, M. S. (2006). Modernising town hall: Capacity building with a political twist. *Public Administration Development*, 26(1), 55-69. doi:10.1002/pad.394
- Hanson, J., & Sigman, R. (2011, September). *Measuring state capacity: Assessing and testing the options*. Annual Meeting American of the Political Science Association Conference, American Political Science Association, Seattle, USA.
- Hawkins, C. V. (2009). Prospects for and barriers to local government joint ventures. *State and Local Government Review*, 41(2), 108-119. doi:10.1177/0160323X0904100204
- Hibbs, D. (1977). Political parties and macroeconomic policy. *American Political Science Review*, 71(4), 1467-1487. doi:10.2307/1961490
- Hildebrand, M. E., & Grindle, M. S. (1997). Building sustainable capacity in the public sector: What can be done? In M. S. Grindle (Ed.), *Getting good government: Capacity building in the public sector of developing countries* (pp. 31-62). Boston, MA: Harvard Institute for International Development, Harvard University.
- Índice de Desenvolvimento da Educação Básica. (2015). Recuperado de <http://portal.inep.gov.br/web/guest/educacao-basica/ideb/resultados>
- Kjaer, M., Hansen, O. H., & Thomsen, J. P. F. (2002). Conceptualizing state capacity. *Demstar Research Report*, 6, 1-32. Recuperado de <http://www.demstar.dk/papers>.
- Kocher, M. (2010). State capacity as a conceptual variable. *Yale Journal of International Affairs*, 5(2), 137-145.
- Kugelmas, E., & Sola, L. (1999). Recentralização/Descentralização: Dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90. *Tempo Social. Revista de Sociologia da USP*, 11(2), 63-81. doi:10.1590/S0103-20701999000200005
- Levi, M. (1988). *Of rule and revenue*. Berkeley, USA: University of California Press.
- Marenco, A. (2017). Burocracias profissionais ampliam capacidade estatal para implementar políticas? Governos, burocratas e legislação em municípios brasileiros. *Dados-Revista de Ciências Sociais*, 60(4), 1025-1058. doi:10.1590/001152582017141
- Mann, M. (1984). The autonomous power of the state: Its origins, mechanisms and results. *Archives Européennes de Sociologia*, 25(2), 185-213.
- Melo, M. A. (1996). *Crise federativa, guerra fiscal e "hobbesianismo municipal": Efeitos perversos da descentralização?* São Paulo em Perspectiva, 10(3), 11-20.
- O'Donnell, G. (2009). *Democracia, agência e estado: Teoria com intenção comparativa*.

São Paulo, SP: Paz e Terra.

Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Munic IBGE (2014/2015). Recuperado de [https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/defaulttab1\\_perfil.shtm](https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/defaulttab1_perfil.shtm)

Peterson, G. E. (1994). *Decentralization experience in Latin America: An overview of lessons and issues*. Washington DC, USA: Urban Institute.

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. (2013). Atlas do Desenvolvimento do Humano do Brasil. Recuperado de <http://atlasbrasil.org.br/2013/>

Putnam, R. D. (2006). *Comunidade e democracia: A experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro, RJ: Editora FGV.

Repetto, F. (2004). Capacidad estatal: Requisito para el mejoramiento de la política social en América Latina [Serie de Documentos de Trabajo I-52]. Departamento de Integración y Programas Regionales Instituto Interamericano para el Desarrollo Social. Banco Interamericano de Desarrollo.

Sikkink, K. (1991). *Ideas and institutions: Developmentism in Brazil and Argentina*. Ithaca and London, UK: Cornell University Press.

Sikkink, K., & Wolfson, L. (1993). Las capacidades y la autonomia del Estado en Brasil y la Argentina: Un enfoque neoinstitucionalista. *Desarrollo Económico*, 32(128), 543-574. doi:10.2307/3467177

Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro. (2015). Recuperado de [https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consulta\\_finbra/finbra\\_list.jsf](https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consulta_finbra/finbra_list.jsf)

Skocpol, T. (2002). Bringing the state back in: Strategies of analysis in current research. In P. B. Evans, D. Rueschmeyer, & T. Skocpol, *Bringing the state back in* (pp. 3-41). Cambridge, USA: Cambridge University Press.

Skocpol, T., & Finegold, K. (1982). State capacity and economic intervention in the early New Deal. *Political Science Quarterly*, 97(2), 255-278. doi:10.2307/2149478

Souza, C. (2005). Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. *Revista de Sociologia e Política*, (24), 105-121. doi:10.1590/S0104-44782005000100008

Souza, C., & Carvalho, I. M. M. (1999). Reforma do estado, descentralização e desigualdades. *Lua Nova*, (48), 187-212. doi:10.1590/S0102-64451999000300011

Skowronek, S. (1984). *Building a new American state*. Cambridge, USA: Cambridge University Press.

Tobelem, A. (1992). *Institutional Capacity Analysis and Development System (ICADS)* [LATPS Occasional Papers, Series No 9]. Public Sector Management Division, Technical Department Latin America and the Caribbean Region of the World Bank.

Tribunal Superior Eleitoral. (2012). Eleições anteriores. Recuperado de <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-anteriores>

Weiss, L. (1998). *The myth of powerless state*. New York, USA: Cornell University Press.

Wolman, H., McManmon, R., Bell, M., & Bru-

norri, D. (2008, November). *Comparing local government autonomy across states*. 101<sup>o</sup> Annual Conference on Taxation, Philadelphia, USA.

Wright, D. S.(1988). *Understanding Intergovernmental Relations*. Pacific Grove, CA: Brooks/Cole Publishing Company .